

Mehr Verantwortung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Wie sich GSVP und NATO besser ergänzen können

Coelmont, Jo; Langlois, Maurice de

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Coelmont, J., & Langlois, M. d. (2013). *Mehr Verantwortung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Wie sich GSVP und NATO besser ergänzen können*. (DGAP-Analyse, 10). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55260-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Oktober 2013 N° 10

Mehr Verantwortung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Wie sich GSVP und NATO besser ergänzen können

von Jo Coelmont und Maurice de Langlois

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Zusammenfassung / Summary

Mehr Verantwortung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Wie sich GSVP und NATO besser ergänzen können

von Jo Coelmont und Maurice de Langlois

Obwohl die USA ihre Führungsrolle innerhalb der NATO aufrechterhalten wollen, fordern sie aufgrund des Sparzwangs im Verteidigungsetat eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die diesen Namen verdient. Doch Europa ist unfähig, Verantwortung für internationale militärische Operationen zu übernehmen, ohne sich reflexartig den USA zuzuwenden. Libyen und Mali haben gezeigt, dass zahlenmäßig starke EU-Truppen mobilisiert werden können, jedoch auch offenbart, dass bestimmte militärische Potenziale nach wie vor fehlen. Von einer tragfähigen und langfristigen Konfliktlösungsstrategie kann keine Rede sein. Nötig ist daher ein ganzheitlicher Ansatz, der die Kooperation von militärischen und zivilen Akteuren vorsieht, um in internationalen Konflikten Sicherheit und Stabilität zu schaffen. NATO und GSVP könnten sich angesichts dieser Herausforderungen hervorragend ergänzen. Die Autoren haben hierfür drei konkrete Empfehlungen ausgearbeitet, die zu mehr transatlantischer Solidarität und zu mehr Effizienz bei internationalen Operationen führen können.

A more responsible Security and Defence Policy

CSDP and NATO should better complement one another

by Jo Coelmont and Maurice de Langlois

Even though the USA is eager to maintain its role as leader of NATO, it insists, owing to its need for reductions in the defence budget, on a truly Common Security and Defence Policy (CSDP). Europe, however, is unable to assume responsibility for international military operations without turning to the US. Libya and Mali put the spotlight on Europe's ability to mobilize scores of soldiers, but also on certain missing military capacities. Most notably, it laid bare the lack of a firm long term strategy for conflict resolution. A holistic approach with military and civilian agents working hand in hand is necessary in order to restore security and stability in a crisis situation. Given these challenges, NATO and CSDP could perfectly complement one another. Bearing this in mind, the three practical recommendations compiled by the authors could lead the way to more transatlantic solidarity and to more efficient international operations.

Inhalt

Die USA: Kontinuität, aber auch gewaltige Veränderungen	4
Die EU hat keine andere Wahl, als Akteur ihrer Zukunft zu werden	4
Krisenmanagement: neue Gegebenheiten	6
Die NATO wird transformiert	7
Empfehlungen: Drei C für das Verhältnis GSVP–NATO	7
Co-operation – Zusammenarbeit	8
Co-ownership – Geteilte Verantwortung	8
Capabilities – Militärische Fähigkeiten	8
Fazit	9
Anmerkungen	10

Mehr Verantwortung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Wie sich GSVP und NATO besser ergänzen können

von Jo Coelmont und Maurice de Langlois

Wenn sich globale Machtstrukturen grundlegend ändern – und die Geschichte lehrt uns, dass solche Veränderungen immer mit Gefahren einhergehen –, sind verschiedene Entwicklungen denkbar. Mehr und gut strukturierte internationale Zusammenarbeit ist mit Abstand das meistversprechende Szenario für mehr internationale Sicherheit. In diesem Zusammenhang ist die Neuausrichtung des Verhältnisses zwischen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und der NATO wichtiger als je zuvor – scheint es doch zeitweilig, als würden die langjährigen Verbündeten USA und Europa auseinander driften.

Kann man denn tatsächlich von Auseinanderdriften sprechen? In den Vereinigten Staaten, die mit Haushaltsdefiziten kämpfen, sind Fragen wie: »Verleitet die aktuelle US-Sicherheitsstrategie Verbündete und Freunde zum Trittbrettfahren?«, »Was haben wir eigentlich von der NATO?« oder gar »Sollten sich die USA besser aus den militärischen Kommandostrukturen der NATO zurückziehen?«¹ aktueller denn je. In der Europäischen Union (EU) hingegen blicken viele immer noch auf die USA, wenn es darum geht, die Verantwortung für Operationen zur Krisenbewältigung zu übernehmen, auch wenn sich so mancher Sorgen wegen der Folgen der »amerikanischen Neuorientierung in Richtung Asien« macht. Das Verständnis der Europäer für die Auswirkungen des Post-Irak/Post-Afghanistan-Kontexts in den USA und die wahre Bedeutung der »Führung aus dem Hintergrund« (»leadership from behind«) ist begrenzt. Die Botschaft, dass mitunter auch Europa Verantwortung wird übernehmen müssen, ist nicht angekommen. So sind die Europäer in Punkto gemeinsame europäische Verteidigungspolitik bislang keineswegs zu größerer Kohärenz gelangt, geschweige denn zu mehr Integration.

Lediglich begrenzte Zusammenarbeit und minimale Kosteneinsparungen können sie vorweisen. Anhaltende Mankos werden nicht behoben, im Gegenteil.

Dies alles legt nahe, dass der transatlantische Dialog kaum stattfindet. Und was den institutionellen Dialog zwischen NATO und GSVP betrifft, so lässt sich dieser schwerlich als konstruktiv oder erfolgreich bezeichnen. Trotzdem teilen alle die gleiche Sorge: Sparmaßnahmen. Deren Folgen für die Verteidigungspolitik auf beiden Seiten des Atlantiks sind nicht zu überschätzen. Churchills Worte: »Meine Herren, uns ist das Geld ausgegangen. Jetzt müssen wir nachdenken«, können uns als Motto für unsere grundsätzlichen Überlegungen zu einem erneuerten transatlantischen Verhältnis dienen. Insbesondere geht es um ein angemessenes Verhältnis zwischen GSVP und NATO.

Bis vor kurzem herrschte Einigkeit darüber, dass es kontraproduktiv wäre, dieses Thema auf die Tagesordnung zu setzen – und das durchaus zu recht. Mehr als ein gutgemeinter Vorstoß dazu ist der Dynamik der asymmetrischen Partnerschaft zum Opfer gefallen. Die Türkei-Zypern-Frage ist von größter Bedeutung und muss auf der höchsten politischen Ebene verhandelt werden. Dabei lässt sie sich nicht zu einer zweitrangigen Angelegenheit herabstufen, der man sich erst widmet, wenn bestehende Vereinbarungen zwischen NATO und GSVP neu verhandelt wurden. Diese beiden Debatten zu vermischen, ist in der Tat kontraproduktiv. Nach mehr als zwei Jahrzehnten des Zögerns ist es nun an der Zeit, das GSVP-NATO-Verhältnis auf einer neuen Grundlage zu entwickeln. Ziel dieser Ausführungen ist es, zu diesem Zweck einige praktische Empfehlungen auszusprechen und so einen wesentlichen Beitrag zu tragfähigen trans-

atlantischen Beziehungen zu leisten. Um zu diesen Empfehlungen zu gelangen, untersuchen wir die neuen weltpolitischen Stellungen von USA und EU, grundlegende Veränderungen bei NATO und GSVP sowie die Art und Weise, mit der Operationen zur Krisenbewältigung durchgeführt werden.

Die USA: Kontinuität, aber auch gewaltige Veränderungen

Nachdem die Vereinigten Staaten in zwei Weltkriege hineingezogen worden waren und sich der Kalte Krieg bereits bedrohlich am Horizont abzeichnete, nahmen sie die Rolle der »führenden Nation« ein, insbesondere innerhalb der transatlantischen Gemeinschaft. Ungefähr ein halbes Jahrhundert lang übten sie ihre Führungsrolle aus, indem sie Soldaten im Ausland stationierten, Truppenverstärkung und wo immer nötig Transportmöglichkeiten bereitstellten, die strategische Gesamtbalance sicherstellten sowie in der Tat für das gesamte Bündnis und dessen Partner die Sicherheitsstrategie festlegten. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich das politische Umfeld stark gewandelt. Gleiches gilt auch für die USA selbst.

Dennoch wird bei einem genaueren Blick auf die amerikanische Position im derzeitigen geopolitischen Kontext deutlich, dass die »Grand Strategy« der USA noch immer intakt ist: Washington will seine Stellung in der Welt verteidigen, und zwar politisch, wirtschaftlich und militärisch. Jedoch gibt es eine Verschiebung hin zu einer neuen Region von strategischer Relevanz, dem asiatisch-pazifischen Raum: der sogenannte »pivot«, die Neuorientierung amerikanischer Außenpolitik. In der Folge kommt es ebenfalls zu einer Verschiebung, was Ort und Anzahl der im Ausland stationierten US-Soldaten betrifft. Allerdings bleibt diese von auffallend überschaubarem Ausmaß.

Darüber hinaus wird der US-Verteidigungsetat im nächsten Jahrzehnt zum ersten Mal seit den frühen 1990er Jahren beträchtlich schrumpfen. Indes unterlag das Budget des Verteidigungsministeriums seit dem Zweiten Weltkrieg immer wieder Schwankungen. Dieses Mal könnten die Auswirkungen

auf Verbündete und Partner jedoch anders ausfallen. Selbst wenn die USA ihre Führungsrolle innerhalb der NATO beibehalten, verlangen sie von den Europäern eine ausgeglichene Lastenteilung. Trittbrettfahrende Verbündete sind in Zeiten knapper Kassen mehr denn je ein kritisches Thema. Etliche Experten sind sich einig, dass die USA in der Vergangenheit als allgemeiner Sicherheitsgarant wahrgenommen wurden. Dies wiederum gestattete ihren Partnern, kontinuierlich ihre Verteidigungsausgaben zu senken, ohne direkte oder auch nur indirekte Folgen befürchten zu müssen. Heute steht fest, dass Europa aus amerikanischer Sicht nicht mehr Konsument von Sicherheit ist, sondern Bereitsteller sein sollte. Im Zusammenhang mit Krisenmanagementoperationen lautet daher die Quintessenz: »Liebe Verbündete und Freunde, manchmal müsst ihr euch alleine zurechtfinden!« Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass – obwohl die aktuelle US-Sicherheitsstrategie eher eine Neuausrichtung des amerikanischen Engagements als eine echte Umorientierung nach Asien hin darstellt –, die Europäer doch sanften Druck aus Washington verspüren, sich unter neuen Voraussetzungen selbst um ihre Verteidigung zu bemühen. Der Ball liegt somit in der europäischen Hälfte des Spielfelds, wobei Washington einer der Akteure ist, der die Entwicklung einer effektiven und effizienten GSVP am stärksten unterstützt.

Die EU hat keine andere Wahl, als Akteur ihrer Zukunft zu werden

Für die Europäer und die EU als solche sehen die Dinge insgesamt anders aus. Aus europäischer Perspektive ergab sich das Sicherheitsparadigma während der Ausnahmephase des Kalten Krieges mit bemerkenswerter Selbstverständlichkeit quasi von selbst.

Diese Gewissheit hat sich heutzutage in Luft aufgelöst. Die Krise im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren war ein Weckruf, der allen vor Augen geführt hat, dass Europa weder über eine Sicherheitsstrategie noch über Strukturen verfügt, die es gestatten, Krisenmanagementoperationen von begrenzter Größenordnung in der eigenen

Nachbarschaft zu steuern. Die »Erklärung zur Europäischen Verteidigung« von Saint-Malo aus dem Jahr 1998, mit der Briten und Franzosen einen ersten Schritt in Richtung GSVP machten,² hat den europäischen Mitgliedsländern klargemacht, dass unweigerlich Souveränitätstransfers hin zur EU-Ebene notwendig werden, wenn die EU international als autonomer Akteur in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik auftreten will. So wurde vier Jahrzehnte nach der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsunion das Tabu gebrochen, mit dem das Thema »Verteidigung« als Gegenstand der europäischen Einigung belegt gewesen war. Saint-Malo ist somit als ein erster und immens wichtiger Paradigmenwechsel zu verstehen.

In der Praxis ging es bei der Erklärung von Saint-Malo jedoch nur darum, gemeinsam einige begrenzte militärische Kapazitäten für mögliche »friedenerhaltende Maßnahmen« bereitzustellen – während man sich einig war, dass keinerlei Einigkeit über die Strategie zu erzielen war. Manchen ging es darum, einen bedeutenderen Beitrag zu derartigen Einsätzen zu leisten, um auf diese Weise mehr Einfluss auf die Entscheidungsfindung in Washington zu erlangen. Anderen wiederum ging es darum, eigenständige EU-Operationen durchführen zu können. Diese Unklarheit verleitete viele Mitgliedstaaten zu dem Glauben, dass die Aufzählung einiger ihrer bestehenden militärischen Fähigkeiten im EU-Katalog ausreichen würde und dass, wenn es hart auf hart käme, jegliche Kapazitätslücke ohnehin von der NATO ausgeglichen würde – sprich, von den Vereinigten Staaten. Dieses implizite Paradigma hat ausgedient.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die EU-Länder eine durchaus beeindruckende Anzahl Soldaten einsetzen und unterhalten können – vorausgesetzt, es ist ausreichend politischer Wille vorhanden. Andererseits hat die Operation in Libyen wieder einmal verdeutlicht, dass bestimmte strategische Kapazitätslücken »der« begrenzende Faktor für die Europäer sind. Dazu zählen vor allem unzureichende Fähigkeiten beim strategischen Lufttransport, bei der Luftbetankung, den Nachrichtendiensten, bei der Überwachung und Aufklärung sowie bei der Unterdrückung der feindlichen Luftabwehr (SEAD). Hinzu kommt, dass die Europäer derzeit

wenig Lust haben, Operationen durchzuführen, die womöglich lange dauern, den Einsatz vieler Bodentruppen mit potenziell vielen Gefallenen erfordern oder die viele Kollateralschäden mit sich bringen könnten. Zwar bleibt das »erklärte Bestreben« weiterhin, das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben³ wahrnehmen zu können, bis hin zur Friedenserzwingung. Dabei werden Operationen, bei denen man »schnell reingeht und schnell wieder draußen ist«, vorgezogen. In Europa, wo traditionell fast ausschließlich die taktischen militärischen Fähigkeiten im Vordergrund standen, hat es die Verteidigungsplanung nun mit einem neuen Paradigma zu tun. Die Frage, die sich derzeit stellt, lautet: Wollen wir immer noch die hochkomplexen Petersberg-Operationen durchführen, bis hin zur Friedenserzwingung, oder nicht? Kurzum, die Europäer müssen sich über Stellenwert und Nutzen des militärischen Instruments innerhalb des gesamten Werkzeugkastens der EU-Außenbeziehungen einigen.

Zu den Mantras der EU gehört das ausgeprägte Streben nach präventivem Handeln: »Wir müssen eine Strategiekultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches, und wenn nötig robustes Eingreifen fördert. [...] Durch präventives Engagement können schwierigere Probleme in der Zukunft vermieden werden«, steht in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003⁴ geschrieben. Libyen und Mali haben jedoch deutlich gemacht, dass sowohl die Organisation von präventiven Operationen als auch die von schnellen Eingriffen nach wie vor zu den strukturellen Schwächen der Union gehören. Ad-hoc-Lösungen haben sich von begrenztem Wert erwiesen und können nicht mehr darüber hinwegtäuschen, dass eine strukturiertere Herangehensweise notwendig ist. Dauerhafte militärische und zivile Potenziale für die Planung und Leitung von Krisenmanagementoperationen werden ebenso gebraucht wie Stand-by-Fähigkeiten für deren Durchführung. Dieser schwierige Paradigmenwechsel findet gerade statt.

Zu guter Letzt verliert derzeit auch der Grundsatz an Boden, gemäß dem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausschließlich »von unten«, ohne jeglichen Bedarf

an Steuerung von oben, aufgebaut werden sollten. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Europäische Auswärtige Dienst geschaffen, um die Lücke zwischen den »supranationalen« und den »intergouvernementalen« Instrumenten in Sicherheitsangelegenheiten zu schließen. Er hat damit begonnen, Substrategien zu entwickeln, die sich jeweils auf eine bestimmte Region beziehen, wie etwa die Sahel-Zone oder das Horn von Afrika. Allerdings zeigen aktuelle Ereignisse, dass solche Substrategien, so wertvoll sie auch sein mögen, in Strategien eingebettet sein müssen, die wesentlich breiter angelegt sind. Selbstverständlich müssen diese bekannt sein und von den Staats- und Regierungschefs unterstützt werden. Mali ist ein gutes Beispiel dafür: Die Wahlen vom 11. August 2013 in Mali, die erst durch die französische militärische Krisenintervention möglich wurden, waren der erste Schritt auf dem Weg zurück zur Demokratie. Die Operation der Franzosen wiederum konnte nur erfolgreich sein, weil sie politisch und militärisch von der EU, den USA und Kanada unterstützt wurde. Was Sicherheitsfragen betrifft, hat der Vertrag von Lissabon alle Instrumente geschaffen, die für effektive Führung von oben notwendig sind. Mit den jeweiligen Weißbüchern oder Verteidigungsplänen der Mitgliedstaaten, die voneinander unabhängig publiziert werden, wurde bislang eine beeindruckende Liste mit sich doppelnden militärischen Fähigkeiten auf EU-Ebene produziert, die wesentlich länger ist als die Liste der Lücken. All dies sind gute Gründe für den Europäischen Verteidigungsrat im Dezember, die Themen »Krisenmanagement« sowie »notwendige militärische Fähigkeiten« anzugehen und eine effektive Führung von oben bereitzustellen. Auch wenn dies kein neues Paradigma darstellt, ist es doch ein grundlegender Wandel in der Politik.

Krisenmanagement: neue Gegebenheiten

Im Krisenmanagement gibt es keine »weiche« oder »harte« Macht (»soft« beziehungsweise »hard power«). Es gibt lediglich Instrumente weicher oder harter Macht. Die neuesten Erfahrungen haben wieder einmal gezeigt, woraus wahre Macht resultiert, nämlich aus einer ganzheitlichen und

maßgeschneiderten Herangehensweise sowie der Fähigkeit, alle benötigten Mittel zur richtigen Zeit zu mobilisieren. Die entsandten Truppen und zivilen Akteure sind lediglich Katalysatoren, und das auch nur dann, wenn vor Ort, in den Gemeinschaften und in der Region, bestimmte Bedingungen vorhanden sind. Damit nachhaltige Lösungen möglich sind, muss auch die wirtschaftliche Dimension bedacht werden. »Primus inter pares« ist dabei der politische Faktor: ein klar festgelegter, angestrebter politischer Endzustand, der sich in eine längerfristige Strategie einbetten lässt. Eine solche ganzheitliche und maßgeschneiderte Herangehensweise ist im Krisenmanagement nicht mehr nur ein wünschenswertes Ziel, sondern eine Notwendigkeit.

In diesem Zusammenhang kommt dem strategischen Hauptquartier für die Planung und Durchführung von Operationen eine gänzlich andere Bedeutung zu. Ein solches strategisches Hauptquartier muss alle Faktoren zusammenführen. Es reicht über den traditionellen »3D-Ansatz« – Verteidigung (»Defense«), Diplomatie (»Diplomacy«) und Entwicklung (»Development«) – hinaus; angesichts der wachsenden »Ökonomisierung« von Sicherheit muss auch die Wirtschaftspolitik in einen übergeordneten Fahrplan hin zu einem gewünschten Endzustand integriert werden. Diese Dimensionen müssen sich im zivil-militärischen strategischen Hauptquartier widerspiegeln und die jeweiligen Kompetenzen und Besonderheiten müssen anerkannt werden. Ziel ist es, die Einheit der Leitung oder des Kommandos in jedem einzelnen Bereich sicherzustellen, und gleichzeitig allgemein Kohärenz zu gewährleisten. Dies verlangt nach permanenten Strukturen, wie sie auf nationaler Ebene in Ländern mit Krisenmanagement Erfahrung ebenso gängige Praxis sind wie in einigen internationalen Organisationen. Nur so kann ein strategisches Hauptquartier struktureller Bestandteil einer ganzheitlichen und nachhaltigen Herangehensweise sein.

Auf militärischer Ebene haben die USA sechs regionale Oberkommandos (»Unified Combatant Commands«) eingerichtet. Darunter befindet sich auch das US Europe Command (USEUCOM), welches in keinerlei Hinsicht das strategische Hauptquartier der NATO – SHAPE – **doppelt, da im amerikanischen System bei jeder militärischen Operation**

das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung für alle ständigen Funktional- oder Regionalkommandos angewandt wird. In der EU hingegen ist das strategische militärische Hauptquartier noch im Entstehen begriffen. Im EU-internen Streit um die Ausgestaltung der GSVP dürfen aus politischen Gründen Fortschritte anscheinend nicht zu offensichtlich sein. Paradox ist dabei, dass die gegenwärtige Organisation innerhalb der Union jeglichen präventiven oder dringenden internationalen Einsatz unmöglich macht. Hinzu kommt, dass ein strategisches Hauptquartier der EU nicht nur im Rahmen einer Führungsstruktur unerlässlich ist, es muss zudem durch geeignete Funktional- oder Regionalkommandos ergänzt werden.

Schlussendlich gilt für das Krisenmanagement, dass sich jeweils erst aus den Besonderheiten einer bestimmten Krise ergibt, welche Organisation, welches Land oder welche Gruppe Länder am ehesten in der Lage ist, die Führung zu übernehmen. Das alles spricht für die Neuausrichtung des Verhältnisses zwischen GSVP und NATO.

Die NATO wird transformiert

Die NATO ist nach wie vor »das« transatlantische Forum für Fragen der kollektiven Verteidigung und der militärischen Interoperabilität, aber auch für die Durchführung gemeinsamer militärischer Krisenmanagementoperationen nordamerikanischer und europäischer Staaten.

Die NATO ist dank ihrer Konferenzen zur Truppenstellung (»Force Generation Conferences«), an denen die Verbündeten und ihre Partner teilnehmen, ein hervorragendes Forum für die Bereitstellung militärischer Potenziale. Darüber hinaus hat sie Zugang zu bestimmten entscheidenden Fähigkeiten, insbesondere mehrere hochspezialisierte, von den Verbündeten zusammen finanzierte Führungsstäbe verschiedener Truppengattungen. Allerdings fehlen der NATO die diversen zivilen Komponenten, die für einen ganzheitlichen Ansatz notwendig sind. Sie ist somit gewissermaßen das Spiegelbild der EU – was einen weiteren guten Grund darstellt, Vereinbarungen zwischen den beiden Organisationen neu festzulegen.

Maßgeblich für das Verhältnis zwischen GSVP und NATO sind größtenteils immer noch die »Berlin-Plus«-Vereinbarungen. Allerdings wurden selbige in Wirklichkeit noch nie unter den angedachten Bedingungen angewandt, das heißt zur Unterstützung der EU in Fällen, in denen »die NATO selbst nicht beteiligt ist«. Berlin-Plus kam lediglich in der Nachbearbeitung von Konflikten zum Tragen, bei Übergabe einer Operation von der NATO an die EU – und noch nie unter Zeitdruck. Dringende oder gar präventive EU-Operationen zu unterstützen, würde eine erhebliche Herausforderung darstellen.

Berlin-Plus hat sich selbst überlebt. Seinerzeit ging es um »no Discrimination, no Duplication, no Decoupling« – das heißt keine Diskriminierung von Staaten, die nicht beiden Organisationen angehören, keine Dopplung von Kommandostrukturen, Beschaffungsprogrammen, Streitkräfteplanungen usw., keine Abkopplung der europäischen von transatlantischen Entscheidungsprozessen. Politisch betrachtet hatte dies die Festlegung einer Hierarchie zwischen NATO und GSVP zur Folge, was jedoch der unproduktiven Rivalität zwischen NATO und GSVP kein Ende gesetzt hat. Heute steht fest, dass Berlin-Plus aus politischen Gründen nicht angewandt werden kann. Es ist an der Zeit, das dysfunktionale Verhältnis zwischen GSVP und NATO in ein konstruktives und zukunftsgerichtetes umzuwandeln.

Empfehlungen: Drei C für das Verhältnis GSVP–NATO

Das neue geopolitische Umfeld bietet jede Menge Gelegenheiten für eine Neuausrichtung der NATO-GSVP-Beziehungen. Die USA beenden zwei Kriege in Zentralasien. Auch die europäischen Staaten holen ihre Truppen nach Hause. Die USA verlagern ihre Kräfte. Zugleich sind wir in der EU im Begriff, alle Politikbereiche, die zusammengenommen unsere Außenbeziehungen darstellen, zu europäisieren. Ein Teil dieser Bemühungen besteht darin, die Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten einander immer stärker anzugleichen und so eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu gestalten, die zu einer gemeinsamen europäi-

schen Verteidigung führt. Auf beiden Seiten des Atlantiks haben wir jeweils besondere nationale Verantwortung und militärische Aufgaben, die wir zu Hause wahrnehmen, doch wir alle werden in Zukunft zunehmend in internationalen Kontexten operieren müssen. Wir alle stehen vor der Herausforderung begrenzter Etats. Verteidigung ist wichtig, Verteidigungsetats sind es ebenfalls, doch gleiches gilt auch für die begründete Erwartung, dass Maßnahmen zur Verteidigung mit maximaler Effektivität und Effizienz durchgeführt werden können. Dafür sind ständige Vereinbarungen nötig, die Prävention, schnelle Reaktionen und die Teilnahme an Wiederaufbaumaßnahmen ermöglichen, wann immer sie erforderlich sind. Dafür müssen alle Partner Verantwortung übernehmen und sich solidarisch zeigen. Vor diesem Hintergrund scheint es nicht ratsam, den Rückzug der Vereinigten Staaten aus den militärischen Strukturen der NATO vorzuschlagen. Überaus wichtig ist hingegen die stärkere Präsenz der EU im Bündnis. In Zeiten radikalen Wandels ist ein Bewusstsein für die Dringlichkeit der Lage durchaus angebracht. Es ist an der Zeit, eine neue Ära im Verhältnis zwischen GSVP und NATO zu begründen. Im Folgenden erläutern wir unsere diesbezüglichen Empfehlungen für drei verschiedene Bereiche.

Co-operation – Zusammenarbeit

- Wir brauchen eine neue Sicherheitsvereinbarung, einen transatlantischen strategischen Sicherheitspakt. Dieser schreibt einen breiten Sicherheitsbegriff fest, analysiert die durch eine multipolare Welt gestellten Herausforderungen und strebt nach einer gemeinsamen Strategie sowie aufeinander abgestimmtes Handeln bei der Suche nach den richtigen Lösungen. Dieser Pakt sollte grundlegender Bestandteil der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und den Vereinigten Staaten sein.
- Im Rahmen des transatlantischen strategischen Sicherheitspakts sollten regelmäßige und bilaterale Treffen zwischen EU und USA stattfinden, um so die Effektivität zu steigern und das bereits existierende »multi-bilaterale« System zu stärken. Darüber hinaus müssen die Möglichkeiten vertiefter und dauerhafter Zusammenarbeit geprüft werden, nicht nur über die Botschaften,

sondern auch zwischen relevanten Entscheidungsgremien und gestaltenden Institutionen, zum Beispiel zwischen dem EAD und dem National Security Council.

- Diese bilaterale Partnerschaft zwischen der EU und den USA sollte die Debatte auf der Ebene der GSVP und NATO befruchten.

Co-ownership – Geteilte Verantwortung

- Der Dialog zwischen NATO und GSVP braucht neu geschaffene Strukturen, innerhalb derer alle den jeweiligen Organisationen angehörenden Staaten und Mitgliedsländer voll beteiligt sind. In gemeinsamen Sitzungen beider Organisationen, die auf allen Entscheidungsebenen stattfinden, sollte es erlaubt sein, sich jederzeit mit allen laufenden oder potenziellen Krisenmanagementoperationen zu befassen, in jedwedem internationalen Kontext.
- Jedes Mal, wenn EU oder NATO eine militärische Operation durchführen, sollte in beide Richtungen das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung (»supporting-supported approach«) gelten. Dabei sollten militärische Fähigkeiten sowohl der NATO als auch der EU ausgetauscht oder doppelt genutzt werden können: Hauptquartiere, Exzellenzzentren, Ausbildungsstätten usw. In diesem Zusammenhang sollten Führungsvereinbarungen für einen derartigen Austausch getroffen werden, insbesondere für den Fall des Transfers eines bestimmten Führungsstabs von einer Organisation in die Kommandostruktur der anderen, wenn diese die Führung bei einer Operation übernommen hat.
- Synergien bei militärischen Fähigkeiten, und insbesondere bei zivil-militärischen oder in beiderlei Zusammenhängen nutzbaren Fähigkeiten, sollten gemeinsam gesucht werden.

Capabilities – Militärische Fähigkeiten

- Die EU-Mitgliedstaaten sollten ein gewisses Maß an strategischer Autonomie entwickeln, um so in bestimmten Fällen Einsätze vorbereiten, planen und durchzuführen zu können, ohne dabei auf die direkte Unterstützung durch amerikanische militärische Fähigkeiten angewiesen zu sein.

- Effektive Verfahren zur Entscheidungsfindung sind nötig, um die schnelle Reaktion auf Krisen durch sowohl NATO als auch EU zu ermöglichen. Diese Verfahren müssen auch Vereinbarungen zur sofortigen gegenseitigen Unterstützung beinhalten. Zwischen den strategischen Hauptquartieren von NATO und EU sollten Verbindungsteams eingesetzt werden, wobei das EU-Hauptquartier weiter gestärkt und somit zum ständigen Hauptquartier werden sollte.
- Die Verteidigungspolitik der einzelnen Länder sollte koordiniert werden, um so sicherzustellen, dass die EU-Staaten einerseits das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben wahrnehmen und andererseits im Rahmen der NATO beschlossene Operationen ebenfalls angemessen unterstützen können. Die Verteidigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten wird in diesem Zusammenhang folgende Aufgaben haben:
 - vorhandene Doppelungen in der Union identifizieren und reduzieren,
 - den bereits bekannten Defiziten begegnen,
 - »Pooling & Sharing« maximieren,
 - zukünftigen Anforderungen Priorität einräumen und multilateralen Lösungen den Vorzug geben, wobei sichergestellt werden muss, dass die jeweiligen Etats dies auch hergeben.
- Im Sinne dauerhafter strukturierter Zusammenarbeit sollten unter den EU-Mitgliedstaaten diejenigen Länder eine gemeinsame Führungsrolle übernehmen, die den Willen haben, zum Motor für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa zu werden.
- Bestehende Verfahren und Vorgehensweisen sollten beibehalten werden, um die Interoperabilität zwischen den Armeen der Mitglieder und Partner der NATO und der EU sicherzustellen. Die »Connected Forces Initiative« ist ein vielversprechender Schritt in diese Richtung. Noch intensivere multinationale Ausbildung und Übungen sind von grundlegender Bedeutung für weiterhin fähige und wissensbasierte Armeen.

Fazit

Besteht Hoffnung für den Dialog zwischen GSVP und NATO? Die Frage, wie relevant die NATO ist, ist für die Amerikaner ebenso wie für die Europäer

immer wichtiger. Sollen sie ihre jeweiligen Truppen miteinander vernetzen, wie, und was sollte ihnen das wert sein? Das Verhältnis zwischen der EU und der Türkei ist ebenfalls wichtig, wenngleich auf andere Weise und in einer anderen Größenordnung. Daher wird diese Frage keinesfalls im Windschatten einer irgendwie neu gearteten Beziehung zwischen GSVP und NATO zu lösen sein. Wenn diese Thematiken jedoch weiterhin miteinander verknüpft werden, hat dies bestenfalls Stillstand zur Folge – ein Luxus, den wir uns nicht länger leisten können. In unserer transatlantischen Gemeinschaft ist es seit langem üblich, höchst sensible Angelegenheiten direkt anzugehen und dann Schritt für Schritt zu klären. Gleiches gilt für den Prozess der europäischen Integration. Auch ist der gegenseitige Respekt für Autonomie eine weitere Tradition, die es zu bewahren gilt. Das Verhältnis zwischen GSVP und NATO neu festzulegen und zu vertiefen, ist zweifelsohne ein geeigneter Schritt, um die gegenwärtigen Blockaden zu überwinden.

Die Begleitumstände zählen. Welche internationale Organisation, welches Land oder welche Gruppe Länder am besten geeignet ist, die Führung von Krisenmanagementoperationen zu übernehmen, hängt immer von den Besonderheiten der jeweiligen Krise ab. Je mehr Optionen zur Verfügung stehen, desto besser. Manche behaupten, dass die NATO nicht mehr in der Lage ist, eine militärische Operation eines gewissen Ausmaßes auf die Beine zu stellen. Andere argumentieren, dass die GSVP am Ende ist. Wir glauben, dass beide Voraussagen unbesonnen und falsch sind. Die Umstände werden die Lösung vorschreiben. Entscheidend werden Glaubwürdigkeit und Zusammenhalt sein, für die GSVP ebenso wie für die NATO, und was wir brauchen, ist gegenseitige Unterstützung statt Konkurrenz.

Die Verteidigung Europas wird europäisch sein oder gar nicht existieren. Es liegt in der Natur der Dinge, dass eine Europäische Verteidigungspolitik Teil einer umfassenden Außenpolitik, gar einer Europäischen Sicherheitsstrategie sein muss, welche sowohl die inneren als auch die äußeren Aspekte von Sicherheit abdeckt. In dieser Hinsicht sind sowohl GSVP als auch NATO Unterkategorien, wenngleich von erstrangiger Bedeutung. Es ist noch

nicht sehr lange her, dass die EU-Mitgliedstaaten versucht haben, die Europäische Verteidigung außerhalb der EU-Strukturen zu schaffen und sich zu diesem Zweck der Westeuropäischen Union zuwandten. Dieses Experiment darf nicht wiederholt werden. Die Einrichtung einer Art europäischen Pfeilers (oder auch eines europäischen Ausschusses) innerhalb der NATO ist sicherlich ein sinnvolles technisches Koordinierungsinstrument im Rahmen des Bündnisses. Jedoch kann ein solcher Pfeiler auf keinen Fall die umfassende Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union und ihrer Mitgliedstaaten ersetzen. Konsistenz und aufeinander abgestimmte Bestrebungen werden von elementarer Bedeutung sein.

Militärische Fähigkeiten sind von grundlegender Bedeutung. Darauf zu hoffen, dass durch die Optimierung der institutionellen Beziehungen zwischen GSVP und NATO zusätzliche Kapazitäten entstehen, ist illusorisch. Vielmehr liegt der Mehrwert in der besseren Nutzung vorhandener Fähigkeiten und Expertise. Dank einer Herangehensweise, die auf gegenseitige Unterstützung setzt, führt dies während internationaler Krisenmanagementoperationen dazu, dass alle profitieren. Daher empfehlen wir die drei C und schlagen insbesondere vor, das Konzept des »garantierten Zugangs zu den Planungskapazitäten der NATO« durch den »garantierten Transfer der Mittel und Fähigkeiten der NATO an die EU« zu ersetzen. Dies betrifft vor allem Führungsstrukturen, die in modularer Weise in breiter angelegte Führungsstrukturen der EU eingegliedert werden können. Die EU muss im Gegenzug NATO-Operationen unterstützen, indem sie bestimmte Fähigkeiten und Instrumente bereitstellt, die sie im Rahmen der GSVP und anderer für das Krisenmanagement relevanten Bereichen entwickelt hat, worunter auch von der EU-Kommission geleistete Unterstützung und dort vorhandene Expertise fallen.

Die hier unterbreiteten Vorschläge mögen auf den ersten Blick gewagt erscheinen, jedoch sind sie lediglich ein Weiterdenken und Verbessern von

GSVP und NATO als autonome, aber doch kooperative Projekte. Die grundlegenden Veränderungen, die sowohl für die GSVP als auch für die NATO in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ins Haus stehen, werden möglicherweise zeigen, dass diese Empfehlungen langfristig nicht aufrechterhalten werden können und stattdessen tiefergreifende Anpassungen notwendig sind. Einstweilen ist es jedoch wichtig, nicht zu wenig zu spät zu tun.

Dies erfordert strategisches Nachdenken auf allen Seiten. Diese Botschaft muss auch beim nahenden Europäischen Verteidigungsrat im Dezember 2013 und auf dem NATO-Gipfel 2014 gehört werden.

Brigadegeneral (a. D.) Jo Coelmont, Senior Associate Fellow am Egmont Institut sowie am Königlichen Höheren Institut für Verteidigung, ehemaliger Ständiger Militärischer Vertreter Belgiens im Militärischen Komitee der EU; Generalmajor (a. D.) Maurice de Langlois, Direktor für Europäische und Transatlantische Sicherheit am IRSEM, ehemaliger Ständiger Militärischer Vertreter Frankreichs im Militärischen Komitee der EU;
Übersetzung: Barbara Kunz.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Barry Posen, Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy, in: Foreign Affairs, Januar/Februar 2013.
- 2 Vgl. Französisch-britisches Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 4. Dezember 1998 in St. Malo, in: Internationale Politik 2–3/1999, S. 127 f.
- 3 Die Petersberg-Aufgaben sind nach dem Tagungsort benannt, an dem die Westeuropäische Union 1992 folgende vier Aufgaben festlegte, die beim internationalen Krisenmanagement erfüllt werden können: 1. humanitäre Aufgaben, 2. Rettungseinsätze, 3. friedenerhaltende Aufgaben und 4. Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Diese Aufgaben sind auch Gegenstand des Vertrags von Amsterdam.
- 4 Vgl. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>, S. 11.

